

## MESTSKÝ ÚRAD V ŽILINE

---

Materiál na rokovanie  
Mestského zastupiteľstva v Žiline

Číslo materiálu: \_\_\_\_/2020

K bodu programu

### SPRÁVA

#### K PROTESTU PROKURÁTORA PROTI VŠEOBECNE ZÁVÄZNÉMU NARIADENIU MESTA ŽILINA č. 23/2019 O DANI ZA VJAZD A ZOTRVANIE MOTOROVÉHO VOZIDLA V HISTORICKEJ ČASTI MESTA

Materiál obsahuje:

1. Návrh na uznesenie
2. Dôvodová správa
3. Správa k protestu prokurátora
4. Fotokópia protestu prokurátora

Materiál prerokovaný v komisii:

materiál nebol prerokovaný v komisii

Predkladá:

**Mgr. Peter Fiabáne**  
primátor mesta Žilina

Zodpovedný za vypracovanie:

**JUDr. Erik Štefák,**  
vedúci odboru právneho, majetkového  
a verejného obstarávania

Žilina, 11. máj 2020

## NÁVRH NA UZNESENIE

Uznesenie č. \_\_\_/2020

Mestské zastupiteľstvo v Žiline

### I. berie na vedomie

1. protest prokurátora Okresnej prokuratúry Žilina č.k. P 7/20/5511-7 zo dňa 10.03.2020

### II. žiada

1. prednostu Mestského úradu v Žiline, aby bola na najbližšie rokovanie Mestského zastupiteľstva v Žiline pripravená správa o proteste prokurátora spolu s prípadným návrhom úpravy Všeobecne záväzného nariadenia mesta Žilina č. 23/2019 zo dňa 2.12.2019 o dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla do historickej časti mesta

## DÔVODOVÁ SPRÁVA

Dňa 10.03.2020 bol doručený protest prokurátora Okresnej prokuratúry Žilina č.k. Pd 7/20/5511-7 zo dňa 10.03.2020 (ďalej len „protest“) proti Všeobecne záväznému nariadeniu mesta Žilina č. 23/2019 zo dňa 02.12.2019 o dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta (ďalej len „VZN“).

Dôvody protestu prokurátora sú bližšie uvedené v priloženej správe k protestu.

Z dôvodu šírenia ochorenia COVID-19, spôsobeným korona vírusom SARS-CoV-2 na území Slovenskej republiky a následným prijímaním opatrení, nebolo možné predložiť správu k protestu prokurátora, ktorá by obsahovala konkrétny návrh riešenia sporných častí protestom napadnutého VZN.

Na základe vyššie uvedeného preto navrhujeme zobrať obsah protestu na vedomie, pričom správa o tomto proteste spolu s návrhmi riešenia sporných častí VZN bude predložená na nasledujúce rokovanie Mestského zastupiteľstva v Žiline.

## SPRÁVA K PROTESTU PROKURÁTORA

Prokurátor z hľadiska procesu prijímania VZN v podanom proteste nezistil žiadne nedostatky. Proces prijímania VZN bol vyhodnotený ako v súlade so zákonom. Nedostatky vidí prokurátor v samotnom obsahu VZN č. 23/2019, ktoré v časti **článku III., VI. ods. 2 a X ods. 1,2,3,4,7,11,12,16 a 17** vidí nie v súlade so zákonom č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (ďalej len „zákon“), konkrétne v rozpore s ustanovením § 64, §64a a § 66 a tak v rozpore s ustanovením § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení. Podaným protestom sa prokurátor domáha zrušenia týchto častí VZN.



OKRESNÁ PROKURATÚRA ŽILINA  
Moyzesova 20, 011 56 Žilina 1

Pd 7/20/5511-7

Žilina, 10.03.2020



Mesto Žilina  
Námestie komunizmu 1  
011 31 Žilina

Vec: Protest prokurátora proti všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Žilina o dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta č. 23/2019 zo dňa 02.12.2019 v zmysle § 23 ods. 1, § 23 ods. 2 písm. f), § 27 ods. 1, 3 a 5 Zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov

Podľa § 23 ods. 1, § 23 ods. 2 písm. f), § 27 ods. 1, 3 a 5 Zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej aj Zákon o prokuratúre) podávam

**protest prokurátora**

proti článku III, VI ods. 2 a X ods. 1, 2, 3, 4, 7, 11, 12, 16 a 17 Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Žilina o dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta č. 23/2019 zo dňa 02.12.2019 (ďalej aj VZN).

Zároveň podľa § 23 ods. 2 písm. f) zákona o prokuratúre navrhujem v označenej časti všeobecne záväzného nariadenia zrušiť, lebo ním bolo porušené ustanovenie § 6 ods. 1 Zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej aj Zákon o obecnom zriadení) a ust. § 64, 64a, 66 zákona č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej aj Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku).

Podľa § 27 ods. 3 Zákona o prokuratúre ste povinní o vyhovení a zrušení alebo zmene namietaného všeobecne záväzného nariadenia alebo nevyhovení protestu upovedomiť prokurátora do 90 dní od jeho doručenia.

Podľa § 27 ods. 3 Zákona o prokuratúre, ak protestu prokurátora vyhoviete, ste povinní bez zbytočného odkladu, najneskôr do 90 dní od doručenia protestu prokurátora, všeobecne záväzného nariadenia zrušiť, prípadne nahradiť všeobecne záväzným nariadením, ktoré bude v súlade so zákonom a s ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi.

Podľa § 27 ods. 5 Zákona o prokuratúre, ak podanému protestu nevyhoviete, je prokurátor oprávnený podať žalobu na správny súd podľa osobitného predpisu.

### Odôvodnenie:

Okresnej prokuratúre v Žiline bol podaný podnet Ing. Ivana Magáta na preskúmanie zákonnosti Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Žilina o dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta č. 23/2019 zo dňa 02.12.2019.

Po preskúmaní s vecou súvisiacich podkladov boli zistené nasledovné skutočnosti:

Mestské zastupiteľstvo Mesta Žilina na svojom zasadnutí, konanom dňa 02.12.2019, prijalo Všeobecne záväzného nariadenie o dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta č. 23/2019. Za prijatie predmetného VZN hlasovali 24 poslanci, pričom prítomných bolo na mestskom zastupiteľstve 26 z celkového počtu 31 poslancov. Prítom možno konštatovať, že uvedené mestské zastupiteľstvo bolo uznášaniaschopné, keďže v kvóre bola prítomná nadpolovičná väčšina poslancov. Uvedená skutočnosť teda znamená, že všeobecne záväzného nariadenie bolo prijaté trojpätinovou väčšinou v zmysle § 12 zákona o obecnom zriadení. Všeobecne záväzného nariadenie nadobudlo účinnosť dňa 1.1.2020.

Je potrebné ďalej skonštatovať, že po procesnej stránke, obsah predmetného všeobecne záväzného nariadenia zodpovedá priebehu rokovania obecného zastupiteľstva.

Z hľadiska procesu prijímania všeobecne záväzného nariadenia som teda nezistil žiadne nedostatky, avšak samotný obsah všeobecne záväzného nariadenia v časti nie je v súlade so Zákomom o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady, konkrétne s ustanovením § 64, § 64a a § 66 zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a je teda v rozpore s ustanovením § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení.

Rozpor napadnutej časti predmetného všeobecne záväzného nariadenia so zákonom odôvodňujem nasledovne:

Východiskový právny predpis, ktorého úprava bola aplikovaná v tomto prípade, je Ústava SR, Zákon o obecnom zriadení, ako aj Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady.

Zo znenia článku 68 Ústavy SR explicitne vyplýva, že vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzného nariadenia. Samosprávnou pôsobnosť obce vymedzuje zákon o obecnom zriadení. Obec môže prijať všeobecne záväzného nariadenie aj bez zákonného zmocnenia v rámci výkonu samosprávy. Pri prijímaní nariadenia v zmysle čl. 68 Ústavy SR v rámci samosprávnych kompetencií obce je však potrebné rešpektovať § 6 ods. 1 Zákona o obecnom zriadení, podľa

ktorého prijaté nariadenie nesmie byť v rozpore s inými článkami Ústavy SR, resp. zákonom. V tomto smere je podstatným predovšetkým čl. 13 ods. 1 Ústavy SR, v zmysle ktorého je možné povinnosti ukladať len zákonom alebo na základe zákona.

Podľa § 4 ods. 1 Zákona o obecnom zriadení, obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnou pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.

Podľa § 4 ods. 4 citovaného zákona, ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

Podľa § 6 ods. 1 citovaného zákona obec môže vo veciach územnej samosprávy vydávať nariadenia; nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Podľa § 64 ods. 1 Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku daňová povinnosť vzniká dňom vjazdu motorového vozidla do historickej časti mesta a zotrvania motorového vozidla v historickej časti mesta a zaniká dňom výjazdu motorového vozidla z historickej časti mesta.

Podľa § 64a ods. 1 citovaného zákona daňovník je povinný oznámiť svoj zámer vojsť motorovým vozidlom do historickej časti mesta a zotrvať motorovým vozidlom v historickej časti mesta správcovi dane, najneskôr v deň vzniku daňovej povinnosti.

Podľa § 64a ods. 2 citovaného zákona obec vyrubí daň rozhodnutím najskôr v deň vzniku daňovej povinnosti. Vyrubená daň je splatná do 15 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia. Obec môže určiť splátky dane a lehotu ich splatnosti v rozhodnutí. Daňovník môže vyrubenú daň, ktorá bola rozhodnutím obce určená v splátkach, zaplatiť aj naraz najneskôr v lehote splatnosti prvej splátky.

Podľa § 66 citovaného zákona obec ustanoví všeobecne záväzným nariadením najmä vymedzenie historickej časti, sadzbu dane, prípadne rôzne sadzby dane podľa určených kritérií alebo určí paušálnu sumu dane a podmienky vyberania paušálnej sumy dane, náležitosti oznamovacej povinnosti, prípadné oslobodenia od dane alebo zníženia dane.

Zákonným splnomocnením na prijatie nariadenia je tak ustanovenie § 66 zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a ustanovenie § 6 ods. 1 Zákona o obecnom zriadení.

Zákon o obecnom zriadení oprávňuje v ustanovení § 6 ods. 1 obec, aby vo veciach územnej samosprávy vydávala nariadenia; nariadenie však nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Je zrejmé, že vo všeobecnosti má mesto či obec oprávnenie, na účely zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady, ustanoviť všeobecne záväzným nariadením najmä vymedzenie historickej časti, sadzbu dane, prípadne rôzne sadzby dane podľa určených kritérií alebo určiť paušálnu sumu dane a podmienky vyberania paušálnej sumy dane, náležitosti oznamovacej povinnosti, prípadné oslobodenia od dane alebo zníženia dane, avšak stanovenie konkrétneho zákazu vjazdu, či iné podmienky vjazdu do historickej časti mesta určitej skupine motorových vozidiel, už prekračuje rámec oprávnenia obce podľa ust. § 66 Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady.

V rámci normotvornej právomoci je preto mesto oprávnené napríklad upraviť aj časový rámec povoleného vjazdu a zotrvania za každý aj začatý deň a to s prihliadnutím na stanovené kritériá a samozrejme aj skutkové podstaty oslobodenia od dane ako sa to stalo aj vo VZN.

Ustanovenie § 66 Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady je blanketové ustanovenie. Toto ustanovenie oprávňuje obec stanoviť obsah a rozsah pojmov, ktoré je nevyhnutné špecifikovať pre samotné predmetné vyrubenie dane za vjazd do historickej časti mesta. Ustanovenie však neoprávňuje obec ustanoviť, ktorým konkrétnym skupinám motorových vozidiel obec vjazd do istej časti mesta zakáže, a naopak, ktorým skupinám motorových vozidiel takýto vjazd obec povolí, nakoľko zákaz vjazdu motorových vozidiel je zákazom dopravným.

Ustanovenie § 66 Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku rovnako nie je možné aplikovať pre normotvornú činnosť mesta vo vzťahu k ukladaniu akýchkoľvek povinností, predovšetkým však takých, ktoré už stanovujú iné právne predpisy, predovšetkým Zákon o cestnej premávke či Zákon o priestupkoch.

Z obsahu písomných podkladov nepochybne vyplýva, že v historickej časti Mesta Žilina pozostáva z verejných komunikácií, zaradených do cestnej siete, a teda nejde o priestor mimo cestnej siete, ktorý sa riadi predpismi prevádzkovateľa a v takom prípade je mimo aplikácie ustanovení Zákona o cestnej premávke.

Samotný zákaz vjazdu do historickej časti mesta je a contrario zákazom dopravným, pričom zákaz, či podmienky vjazdu platia všeobecne pre určitú alebo neurčitú skupinu motorových vozidiel - na základe príslušného dopravného značenia. Príslušný vjazd, prejazd a prípadné zastavenie motorových vozidiel na komunikáciách, teda aj v historickej časti mesta, sa upravuje dopravným značením. Ak sa mesto rozhodne, že určí používanie dopravnej značky tak, že vjazd, prejazd či parkovanie vylúči na určitých komunikáciách, je každý povinný takéto dopravné značenie rešpektovať. Ak však mesto vymedzí historickú časť mesta a umožní vjazd a zotrvanie v tejto časti mesta, tak v súvislosti s takýmto vjazdom a zotrvaním vyrubí daň, ktorej náležitosti stanovuje všeobecne záväzné nariadenie. Toto všeobecne záväzné nariadenie však musí byť v súlade s predpismi vyššej právnej sily.

Uvedené ustanovenie § 66 Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku teda nemožno vykladať extenzívne a stanovovať v rámci jeho zmocnenia povinnosť, napríklad vo forme zákazu vjazdu konkrétne určených motorových vozidiel do

historickej časti mesta, pokiaľ takýto zákaz vjazdu je povinnosťou, ktorá vyplýva z príslušného dopravného značenia. Rozhodovanie „ad hoc“ o oprávnenosti vjazdu určitých vybraných skupín motorových vozidiel do historickej časti mesta, taktiež nie je možné ustanoviť mestom v rámci zmocnenia § 66 Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku.

Tak ako vyplýva z ust. § 64a Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku daňovník je povinný oznámiť svoj zámer vojsť motorovým vozidlom do historickej časti mesta a zotrvať motorovým vozidlom v historickej časti mesta správcovi dane, najneskôr v deň vzniku daňovej povinnosti, pričom obec vyrubí daň najskôr v deň vzniku daňovej povinnosti.

V zmysle § 64 Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku **daňová povinnosť vzniká dňom vjazdu motorového vozidla do historickej časti mesta a zotrvania motorového vozidla v historickej časti mesta.**

Ak teda daňová povinnosť vzniká dňom vjazdu a zotrvania do historickej časti mesta, nie je zrejme z akého právneho dôvodu Mesto Žilina v ust. čl. III ods. 1 VZN požaduje zaplatenie dane pred samotným vjazdom vozidla do historickej časti mesta. Nepochybne je to pre Mesto Žilina výhodné z toho hľadiska, že v podstate nemá daňové nedoplatky na dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla, keďže daňovníci túto zrejme uhradia pred samotným vznikom daňovej povinnosti. Ust. čl. III ods. 1 VZN, veta posledná len potvrdzuje uvedený záver.

Mesto Žilina túto skutočnosť zvyrazňuje aj v ust. čl. VI ods. 2 VZN, kde uvádza, že žiadosť a úhrada poplatku /pojmovovo však ide o daň/ sa vykonáva vopred a potvrdenie - potrebné pre obsluhu dopravného zariadenia – stĺpikový systém, bude daňovníkovi vydané až po uhradení dane.

**Ust. č. III VZN je v celosti nezákonné z toho dôvodu, že mesto reguluje vjazd do historickej časti mesta ako otázku dopravnú, nie daňovú a tento vjazd súčasne podmieňuje predchádzajúcim zaplatením dane.**

**Z rovnakých dôvodov je tak nezákonné aj ust. čl. X ods. 1, č. X ods. 11, čl. X ods. 12 a čl. X ods. 16 VZN, ktoré opätovne regulujú podmienky vjazdu do historickej časti mesta a nie otázky daňové.**

V tejto súvislosti je pritom potrebné opätovne zdôrazniť, že povolenie vjazdu a zotrvania /státia/ motorového vozidla v historickej časti mesta je otázka dopravná, súvisiaca s určením používania dopravnej značky či dopravného zariadenia. Povinnosti, ktoré vyplývajú z dopravnej značky, dopravného zariadenia a ustanovení Zákona o cestnej premávke, sa vzťahujú predovšetkým na osobu vodiča ako fyzickú osobu, pričom v prípade samotnej dane za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta môže byť daňovníkom aj právnická osoba. Právnická osoba však logicky nemôže byť vodičom.

Účelom zákonodarcu, v prípade ust. § 66 Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku, nebolo všeobecne záväzným nariadením stanoviť zákaz vjazdu, resp. podmienky vjazdu do historickej časti mesta úzkej skupine motorových vozidiel, ako aj oprávnenie samotného mesta rozhodovať o skutočnosti, ktoré vopred

neurčené skupiny motorových vozidiel sú pre prípad ad hoc k predmetnému vjazdu oprávnené.

**V prípade čl. X ods. 2, 3, 4, 7 VZN Mesto Žilina stanovilo povinnosti, ktoré vôbec neupravujú všeobecne záväzné predpisy a na ich uloženie nie je mesto splnomocnené zákonom, resp. ich uložením prekročilo zákonné splnomocnenie.**

V prípade čl. X ods. 2, 3, 4 VZN tak Mesto Žilina reguluje otázky, ktoré sú predmetom Zákona o cestnej premávke a dochádza tak k duplicitnému stanoveniu rovnakých povinností. Skutkové podstaty priestupkov v zmysle ust. Zákona o priestupkoch v nadväznosti na porušenie povinností, vyplývajúcich zo Zákona o cestnej premávke, nie je možné preniesť do textu všeobecne záväzného nariadenia vo forme duplicitného stanovenia zákonných povinností. Takýto postup nemožno považovať za zákonný, nakoľko by teoreticky mohlo dôjsť k dvojitému postihu, keďže porušením povinnosti stanovenej vo VZN by sa mohol vodič dopustiť priestupku podľa § 48 Zákona o priestupkoch a zároveň priestupku v zmysle § 22 Zákona o priestupkoch, čo je v zmysle zásady ne bis in idem neprípustné.

Ust. čl. X ods. 7 VZN upravuje povinnosť, na stanovenie ktorej zákon neumožňuje. Je pochopiteľné, že Mesto Žilina chce postihovať porušenie VZN ako priestupok v zmysle § 48 Zákona o priestupkoch, resp. správny delikt podľa § 27b ods. 1, písm. a/ Zákona o obecnom zriadení, zákonodarca však mestu stanovenie takejto skutkovej podstaty priestupku či správneho deliktu v ust. § 66 Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku neumožnil.

**Primátor Mesta Žilina nemá zákonnú právomoc udeliť výnimku z aplikácie práv a povinností, vyplývajúcich z VZN ako normatívneho právneho aktu, tak ako sa to stalo v ust. čl. X ods. 17, nakoľko všeobecne záväzné nariadenie je všeobecne záväzný právny predpis.** Všeobecne záväzné nariadenie mesta preto nemôže byť hmotnoprávnym predpisom, ktorý by takúto právomoc primátora mohol založiť. Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku neumožňuje upraviť takto formulovanú právomoc primátora vo forme všeobecne záväzného nariadenia. Z tohto dôvodu je nezákonné ust. X ods. 17 VZN.

Vzhľadom na všetky vyššie uvedené skutočnosti sa podaným protestom domáham zrušenia ustanovenia článku III, VI ods. 2 a X ods. 1, 2, 3, 4, 7, 11, 12, 16 a 17 Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Žilina o dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta č. 23/2019 zo dňa 02.12.2019.

JUDr. Ladislav Ľorko  
námestník okresného prokurátora